

CAPÍTULO VI

EQUIDAD, EFICIENCIA Y ACTIVACIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

DANIEL PÉREZ DEL PRADO
Profesor Visitante Doctor
Universidad Carlos III de Madrid

1. Introducción: presente y futuro de la protección por desempleo en España

El desempleo es un problema social de primera magnitud, pero la crisis económica que hemos atravesado lo ha convertido en un auténtico drama. De acuerdo con los datos de la EPA, cerca de uno de cada cuatro españoles que pueden y quieren trabajar no encuentran un empleo, cifra que se dispara a uno de cada dos si nos centramos exclusivamente en los más jóvenes¹. Entre 2008 y 2013 se destruyeron cerca de tres millones y medio de puestos de trabajo, mientras que sólo a partir de este último año el empleo ha iniciado la senda de la recuperación, con algo más de 200.000 nuevos ocupados a lo largo de 2014². De continuar esta tendencia, no recuperaremos el nivel de empleo previo a la crisis hasta el año 2026, aunque algunos estudios más pesimistas colocan esa barrera en 2033³.

Ante esta situación, los instrumentos del Estado del Bienestar dispuestos para paliar sus consecuencias no parecen estar dando los resultados deseados. Entre dos de cada tres y uno de cada dos trabajadores desempleados, según el indicador que utilicemos, carecería de protección⁴. La tasa de personas en riesgo de pobreza o exclusión social sigue avanzando en España y ya representa el 29,2% de la población de acuerdo con el último dato publicado⁵. La intermediación laboral tampoco parece que arroje buenos resultados, pues tan sólo el 2,53% de los

¹ De acuerdo con Eurostat, España cerró 2014 con un 23,7% de paro, lo que supone casi catorce puntos por encima de la media de la Unión. Por lo que al empleo juvenil se refiere, el porcentaje de menores de 25 años que pudiendo y queriendo trabajar no encontraban un empleo se situó en el 53,1% en el mismo período, más de veinte puntos por encima del promedio del resto de países europeos.

² Fuente: Eurostat.

³ COLLADO, J.C., *La economía española en 2033*, PWC, Madrid, 2014.

⁴ Ver apdo. 2.

⁵ Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida 2014. El dato se refiere a 2013. El anterior, de 2010, era del 26%.

asalariados encontraron un empleo a través de una oficina pública de empleo, porcentaje que se eleva al 3,58% en el caso de las oficinas privadas⁶.

Son éstos los motivos que explican la necesidad de estudiar cuáles son las causas últimas que subyacen al hecho de que el sistema de protección por desempleo español no haya sido capaz de aguantar los envites de la crisis económica y, en particular, no sólo de garantizar un adecuado nivel de protección social, sino de favorecer un rápido retorno al empleo. El presente trabajo se propone estudiar desde una perspectiva jurídico-económica el sistema de protección por desempleo con el objetivo de conocer el modo en que éste cumple con la función que tiene hoy en día asignada, esto es, no solamente como mecanismo para dotar de una adecuada protección social a los trabajadores desempleados, sino también para favorecer su rápido retorno al empleo.

En particular, el estudio se centrará en tres variables: la duración, la intensidad y la activación de la protección por desempleo, entendida esta última como el modo en que se facilita el retorno al empleo. Desde esta triple perspectiva, el trabajo se adentrará en determinar el modo en que la duración e intensidad de la protección afectan a la protección social dispensada por el sistema en relación con el empleo. Asimismo, evaluará en qué medida el sistema de protección por desempleo contiene mecanismos jurídicos que, directa o indirectamente, alientan el retorno a la actividad, aportando propuestas de modificación, mejora o renovación según el caso.

2. La duración y la intensidad de la protección por desempleo en España

Desde hace décadas se acusa a los sistemas de protección por desempleo, como al resto de políticas sociales que integran los conocidos como Estados del Bienestar, de desalentar la búsqueda de empleo, constituyéndose en última instancia como una barrera al libre ejercicio de la voluntad por parte de los sujetos⁷. Desde estas perspectiva, las prestaciones sociales en general y las de desempleo en particular serían tan generosas que propiciarían una suerte de adormecimiento del parado, que se acomodaría en su situación subsidiada, perdiendo incentivos a buscar un nuevo trabajo, cuando no eludiendo tal empresa completamente.

Este particular análisis incita a estudiar la protección por desempleo desde un doble plano. En primer lugar, en el aspecto meramente cuantitativo, determinando en qué medida los distintos ordenamientos jurídicos son o no generosos con sus desempleados. De otra parte, desde un plano más cualitativo, observando de qué modo, si se produce, la protección por desempleo desincentiva la búsqueda de empleo y, en su caso, cuál es el impacto de los mecanismos articulados en sentido

⁶ Fuente: INE (EPA). Módulo año 2014 (Base Censos 2011). Situación de los inmigrantes y de sus hijos en el mercado laboral. Según estos mismos datos, la principal vía para encontrar empleo en nuestro país sería "a través de familiares, amigos o conocidos" (46,71%).

⁷ HAYEK, F. A., *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

inverso. A la primera tarea dedicaremos el presente apartado, mientras que para la segunda emplearemos el próximo.

Pues bien, ¿cómo de generoso es el sistema de protección por desempleo español en comparación con el de otros países de nuestro entorno? Para contestar a esta pregunta vamos a emplear las dos variables básicas anteriormente mencionadas, intensidad y duración de la protección. Por la primera entendemos el período durante el cual el trabajador va a estar cubierto por el sistema de protección por desempleo en relación con la duración del episodio de paro. La segunda conecta no sólo con la cuantía o monto monetario de las rentas proporcionadas para hacer frente a la materialización de la situación de necesidad sino también al grado en que el sistema cubre a los trabajadores desempleados.

Comenzando por esta última, puede afirmarse que nuestro sistema de protección por desempleo dispensaría un grado de protección intermedio. Así se desprende, tanto del análisis particularizado de diversas variables, como de algunos estudios generales. Si nos centramos en aquéllas, la más significativa sería la tasa de reposición o de sustitución, que se refiere al porcentaje de salario o ingreso previo que la prestación implica. Según este indicador nuestras prestaciones ocuparían una posición inferior a la media europea, tanto si se toma como referencia el primer año en desempleo, como si se amplía el espectro a tres años en desempleo, si bien en este último caso las diferencias se acrecientan, de ser ligeramente inferior a situarse más de diez puntos por debajo⁸.

Si nos centramos exclusivamente en el nivel asistencial, aunque las comparaciones son más dificultosas, podemos emplear las cuantías brutas de los subsidios como referencia. Si nos fijamos en las cuantías mínimas, España ocuparía un lugar intermedio alto, por encima de la mayoría de los países con excepción de Dinamarca, Finlandia y Holanda. Sin embargo, pese a tener un mínimo relativamente elevado, se diferencia de los demás en que su cuantía máxima es menos sensible a las circunstancias familiares o, dicho de otra forma, la cuantía crece poco cuando toma en cuenta tales elementos. Así, el subsidio español máximo se ve superado por el de todos los países analizados salvo los de Alemania, Portugal, Reino Unido y Suecia⁹.

Por lo que hace al grado en que el sistema cubre a los trabajadores desempleados, ya hemos señalado que las cifras varían según el indicador que utilicemos. De acuerdo con la tasa de cobertura, basada en los datos de paro registrado y publicada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sólo el 54,5% de los desempleados contarían con algún tipo de prestación¹⁰. Por su parte, la denominada “tasa de protección de los parados”, que se calcula sobre la base de

⁸ Fuente: Comisión Europea. Tax and Benefit Indicators.

⁹ PÉREZ DEL PRADO, D., *Prestación por desempleo: intensidad, duración y control*, Lex Nova - Thomson Reuters, Valladolid, 2014, pp. 95-101.

¹⁰ Datos del paro registrado para junio de 2015, fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

los microdatos de la EPA, arroja el saldo según el cual tan sólo 29,4% de los desempleados contaría con protección¹¹.

Esta situación se explica por la confluencia de varios factores. De una parte, en lo que hace al acceso a las prestaciones, las exigencias para causar una de naturaleza contributiva han sido clasificadas en un nivel intermedio-alto¹², si bien en el caso de las asistenciales los requisitos serían mucho más relajados. Sin embargo, si analizamos los datos relativos al número de beneficiarios, podemos observar que lo que ha ocurrido durante la crisis económica no es tanto que no haya habido protección, como una pérdida paulatina por agotamiento. De hecho la tasa de cobertura ha pasado de superar el 75% al anteriormente citado 54,5%. Esto significaría que nuestro sistema es relativamente incapaz de mantener el grado de protección en supuestos de periodos prolongados de crisis y alto desempleo. Por último, tampoco debe descartarse el efecto de las diversas reformas que ha sufrido el sistema de protección por desempleo y que, con carácter general, han tenido como común denominador un endurecimiento de los requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación, así como, en el caso de la prestación contributiva, una disminución de su cuantía¹³.

Por lo que hace a la duración de la prestación, es un elemento importante a la hora de valorar la generosidad de un sistema de protección por desempleo, pues no es lo mismo otorgar una amplia protección en un lapso temporal corto, que una intermedia durante más tiempo.

Pues bien, si nos centramos en la prestación contributiva, España se situaría ligeramente por encima de la media (20 meses) en una muestra de quince países europeos representativos, junto con países como Portugal (también 24 meses), Finlandia, Francia y Alemania (23 meses). Los Estados más generosos en cuanto a la duración de su prestación son Bélgica, cuya prestación es ilimitada, Dinamarca (48 meses) y Holanda (38 meses). Frente a éstos, a la cola se sitúan Reino Unido (6 meses), Italia (7 meses) y Austria (9 meses)¹⁴.

¹¹ La terminología y el dato provienen de los Informes de la Fundación 1º de Mayo y, en particular, del número 115. En general, ninguno de los dos indicadores parece del todo adecuado, pues mientras que la tasa de cobertura tiende a sobre estimar la protección, lo contrario ocurre con los datos de la EPA. Para más detalle ver PÉREZ INFANTE, J. I., "La medición del desempleo en España: La EPA y el paro registrado", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 21, 2000.

¹² En el mismo sentido, STOVICEK, K.; TURRINI, A., *Benchmarking unemployment benefit systems*, Brussels, 2012.

¹³ Nos estamos refiriendo a la acción de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (BOE 07-07-2014); RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE 15-07-2012); Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE 27-07-2013); Ley 1/2014, de 28 de febrero, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social (BOE 01-03-2014).

¹⁴ En el caso específico del Reino Unido, compensa esta corta duración con una cuantía relativamente generosa y una duración de las prestaciones asistenciales ilimitada. La muestra estaría integrada por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Suecia. Fuente: OCDE y *Tax and Benefits Indicators*.

Sin embargo, el panorama cambia completamente si nos fijamos en la duración del nivel asistencial. Frente a la opción bastante frecuente de mantener periodos de duración ilimitados¹⁵, nuestro país se caracteriza, a salvo el subsidio para mayores de 55 años, por mantenerlo restringido durante un período temporal determinado¹⁶. Esto ha tenido una incidencia notable en la tasa de cobertura, dado el papel subsidiario que el nivel asistencial cumple en la mayoría de las ocasiones en nuestro sistema, lo que ni siquiera ha podido ser remediado a través de planes extraordinarios (PRODI y PREPARA) con aprobado con el objetivo de amortiguar el deterioro de la protección social.

Por consiguiente, de lo dicho hasta aquí se desprende que la intensidad de la protección podría clasificar como de grado intermedio o intermedio alto, mientras que su duración, que sería elevada en el caso de la prestación, se ve rebajada por la menor cobertura temporal de los subsidios, por lo que el resultado final podría ser también el de un encuadramiento intermedio. Estas conclusiones concordarían con las de otros estudios generales que se han hecho sobre la materia, que coincidirían en enmarcar el sistema de protección por desempleo español, con carácter general, como de grado intermedio.

En efecto, aunque algunas investigaciones señalan que España se caracteriza por otorgar un grado de protección frente al desempleo bajo¹⁷, la mayoría, utilizando técnicas más sofisticadas, coinciden en atribuirle un grado de protección intermedio o intermedio-alto¹⁸. No obstante, del propio análisis por variables se deduce que existen notables diferencias entre niveles de protección, siendo el asistencial el que otorgaría una menor protección comparativamente. Así lo atestiguan también los

¹⁵ Opción, además, que es una característica tradicional que se ha venido manteniendo en la mayoría de los casos a lo largo del tiempo. GARCÍA DE BLAS, A., "La reforma de la prestación de desempleo: evolución y perspectivas", *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, vol. II, 1993, p. 1069 y 1075.

¹⁶ En cierta forma, este subsidio compensaba ese carácter restrictivo de nuestro nivel asistencial, intentando buscar una solución de equilibrio, esto es, era una forma de evitar un excesivo gasto derivado de la alta temporalidad a la vez que se garantizaba la protección a un determinado grupo de parados de larga duración, los mayores de 55 años (a los que la temporalidad les afecta en menor medida en comparación con otros grupos). Las restricciones introducidas por la disposición final primera del RDL 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo (en adelante RDL 5/2013 –corrección de errores y erratas BOE 04-04-2013, N.º 81–) en los requisitos de acceso a este subsidio rompen ese equilibrio, esa solución intermedia, lo que supone una merma muy notable del nivel de equidad del nivel asistencial de protección por desempleo.

¹⁷ GALLIE, D.; PAUGAM, S., "The experience of unemployment in Europe: the debate", en Gallie, D., Paugam, S. (eds.) *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*, Oxford University Press., Oxford, 2000, p. 8. Fundamentalmente por la baja tasa de cobertura y el bajo grado de inversión en políticas activas de empleo por desempleado.

¹⁸ PALME, J.; NELSON, K.; SJÖBERG, O.; MINAS, R., *European Social Models, Protection and Inclusion*, Institute for Futures Studies, Estocolmo, 2009, pp. 46-55. STOVICEK, K.; TURRINI, A., *Benchmarking unemployment benefit systems*, cit., pp. 13-25. PFEIFER, M., "Comparing unemployment protection and social assistance in 14 European countries. Four worlds of protection for people of working age", cit., pp. 13-25.

estudios realizados hasta la fecha cuando lo han caracterizado desde un nivel bajo¹⁹ al intermedio²⁰. No obstante, a este respecto debe advertirse que, cuando nos situamos en los últimos estadios o niveles de protección frente al desempleo, mezclándose ya con la asistencia social pura, es decir, cuando nos referimos a la RAI y a las Rentas Mínimas de Inserción, España obtiene un resultado malo, situándose nuestro nivel de asistencia social un 10% por debajo de la línea de la pobreza,²¹ lo que implica que no estaría cumpliendo con las exigencias mínimas desde la perspectiva de la equidad.

3. La activación de la protección por desempleo y la eficiencia del sistema

De lo dicho hasta ahora se desprenden algunas conclusiones importantes. La primera de ellas es que a la hora de hablar de la incidencia del sistema de protección por desempleo sobre el empleo es preciso distinguir entre niveles de protección, pues el grado de cobertura que ofrecen y su duración difieren de forma notable. Asimismo, debemos tener en cuenta la configuración jurídica que la Ley otorga a uno u otro nivel de protección. En efecto, el asistencial, aunque tiene un carácter bifronte, pues también actúa como mecanismo de acceso a la protección para aquellos sujetos que no llegan a cumplir con los requisitos para causar la prestación, está articulado fundamentalmente como un nivel subsidiario de ésta, que permite prolongar la cobertura en caso de que agotada la protección contributiva, no se hubiera encontrado un nuevo empleo. Desde esta perspectiva, la intensidad de la protección iría disminuyendo, mientras que la duración se alargaría en función del sujeto desempleado. En suma, no solamente es importante tener en cuenta las diferencias entre niveles de protección, sino también las interrelaciones jurídicas entre ellos.

Por otra parte, también hemos visto que no puede afirmarse, ni que el sistema de protección por desempleo es especialmente generoso, ni lo contrario, pues en la mayor parte de los casos se encuadra, en comparación con otros países de nuestro entorno, en una franja intermedia. Ello, sin embargo, no debe llevarnos a obviar, de nuevo, ni las diferencias entre niveles de protección, ni que algunos problemas importantes hacen que, sectorialmente, la protección por desempleo en España se sitúe en niveles posiblemente mejorables.

De una parte, hemos visto que la cobertura del sistema ha caído a niveles francamente alarmantes y hemos apuntado que la causa fundamental se encuentra,

¹⁹ STOVICEK, K.; TURRINI, A., *Benchmarking unemployment benefit systems*, cit. NELSON, K., "Social assistance and minimum income benefits in old and new EU democracies", *International Journal of Social Welfare*, vol. 19, 4, 2010, p. 373.

²⁰ GOUGH, I., "Social Assistance Regimes: A Cluster Analysis", *Journal of European Social Policy*, vol. 11, 2, 2001, pp. 13-25.

²¹ CANTILLON, B.; VAN MECHELEN, N.; SCHULTE, B., "Minimum income policies in old and new member states", en Alber, J., Fahey, J., Saraceno, C. (eds.) *Handbook of Quality of Life in the Enlarged European Union*, Psychology Press, 2007, pp. 541-566.

no tanto en los colectivos cubiertos, como en que conforme la crisis se mantenía, muchos dejaban de contar con prestación. Ello no quiere decir que en el primer ámbito no haya posibilidad de mejora, por ejemplo, mediante la cobertura de los jóvenes sin una primera experiencia laboral²² o la mejora del acceso a los trabajadores temporales y a tiempo parcial, sino que lo prioritario sería incrementar el porcentaje de trabajadores desempleados con prestación y taponar las vías que han propiciado la salida hacia la desprotección de un número creciente de ellos, de tal forma que se impida que estas situaciones puedan volver a darse en el futuro.

De otra, las cuantías de los subsidios en el ámbito asistencial distan mucho de ser suficientes, por más que el concepto de suficiencia sea difícil aprehensión y, lo que es más importante, varía poco en atención a las circunstancias personales y familiares del sujeto. El nivel asistencial de protección por desempleo ha optado porque este tipo de circunstancias influyan más en la duración que en la cuantía, lo que deja en una situación ciertamente delicada a algunos tipos de unidades familiares.

En definitiva, la crisis económica ha puesto al descubierto algunas deficiencias importantes de la protección por desempleo española, cuya solución no solamente requeriría de más recursos, en un momento en el que a corto plazo no se vislumbra que pueda avanzarse a este respecto, sino que plantearía de nuevo la disyuntiva de si el avance en la equidad del sistema y la ampliación de la cobertura podrían afectar al retorno al trabajo.

A este respecto, diversos estudios económicos han intentado determinar cuál es la incidencia de las prestaciones por desempleo en diversas variables relacionadas con la vuelta al empleo, tales como la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo, la intensidad de tal búsqueda o el tiempo en que se tarda en encontrar un nuevo trabajo²³.

Del lado de la generosidad del sistema, de las diversas investigaciones internacionales que se han realizado podría deducirse que los resultados no son concluyentes, de tal forma que no puede asegurarse que el grado de generosidad del sistema, la intensidad de la protección que dispensa, influya en la duración del desempleo²⁴. Del lado de la duración, sin embargo, parece que existe una correlación positiva entre una y otra variable y que, por tanto, un aumento en la duración potencial media de la prestación, incrementa la duración media del paro. Asimismo, se ha puesto de manifiesto que las tasas de salida hacia el empleo (probabilidad de acceder a un nuevo empleo) se incrementan en los meses

²² Según la OCDE, otros diez países (Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Reino Unido) cuentan con este tipo de subsidios.

²³ Una completa recopilación de estos estudios macro y microeconómicos pueden encontrarse en: BOERI, T.; VAN OURS, J., *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princetown University Press., Princetown, 2008. ARRANZ MUÑOZ, J.M.; MURO ROMERO, J., "An extra time duration model with application to unemployment duration under benefits in Spain", *Hacienda Pública Española*, N° 171, 2004.

²⁴ BOERI, T.; VAN OURS, J., *The Economics of Imperfect Labor Markets*, cit., pp. 243-244.

inmediatamente anteriores a su extinción, si bien esta última tendencia no se aprecia en todos los países²⁵.

Estas conclusiones no difieren cuando las investigaciones se circunscriben al caso español. De ahí que la principal aportación de los estudios nacionales sea la de poner de manifiesto un distinto efecto según se disfrute de una prestación contributiva o una asistencial. En concreto, la cuantía de la prestación contributiva no parece ser a priori una variable significativa a este respecto²⁶, por lo que los esfuerzos se han centrado fundamentalmente en la duración de las prestaciones y en las relaciones entre ellas. Por lo que hace a esto último, los estudios más recientes parecen vislumbrar que no existe una “trampa de asistencialidad”, es decir, que los perceptores de prestaciones contributivas no tienen incentivos a agotarlas, si tienen derecho a la asistencial, por contar con esta segunda alternativa²⁷. Sin embargo, la mayor parte de los trabajos parecen coincidir en la existencia de un desincentivo en las prestaciones largas, tanto asistenciales como contributivas, destacándose en algunos el caso del subsidio para mayores de 55 años. Asimismo se ha observado cómo la probabilidad de salida varía en este tipo de prestaciones largas a lo largo del tiempo, siendo frecuente que se incremente justo antes de la expiración de la prestación²⁸.

Por consiguiente, España se encuentra no solo ante la disyuntiva del gasto, sino también de cómo mejorar el sistema de protección por desempleo sin generar desincentivos. En particular, a este respecto caben diversos tipos de alternativas. Unas consisten en acortar la duración de los subsidios, lo que probablemente no solucionaría el problema, sino que simplemente adelantaría el momento en que aquellos que estarían haciendo un uso abusivo de su prestación abandonarían el desempleo. Es más, en cierta medida esta alternativa empeoraría la situación, pues al no ser posible distinguir entre quienes abusan y los que no, trabajadores que no

²⁵ Tal es el caso del Reino Unido, donde las tasas de salida descienden de forma continua a lo largo del tiempo o de Hungría, donde tampoco se observa ese incremento pre-expiración. Respectivamente: NARENDRANATHAN, W.; STEWART, M.B., “How does the benefit effect vary as unemployment spells lengthen?”, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 8, Nº. 4, 1993, pp. 361-381. MICKLEWRIGHT, J.; NAGY, G., “Living Standards and Incentives in Transition: the Implications of Unemployment Insurance Exhaustion in Hungary”, *Journal of Public Economics*, Nº. 73, 1999, pp. 97-319.

²⁶ CEBRIÁN, I.; GARCÍA SERRANO, C.; MUÑOZ, J.; TOHARIA CORTÉS, L.; VILLAGÓMEZ, E., “Prestaciones por desempleo, duración y recurrencia del paro”, en *Estudios sobre el funcionamiento del mercado de trabajo español*, Fedea, Madrid, 1995, pp. 155-193.

²⁷ ALBA RAMÍREZ, A.; ARRANZ MUÑOZ, J.M.; MUÑOZ-BULLÓN, F., “Exits from unemployment: recall or new job”, *Labour Economics*, Nº. 14, 2007, pp. 788-810. CANTÓ SÁNCHEZ, O.; TOHARIA CORTÉS, L., “Las prestaciones por desempleo en España: eficiencia y equidad”, *Hacienda pública española*, Nº Extra 2003, 2003, pp. 125-156.

²⁸ ARRANZ MUÑOZ, J.M.; CANTÓ SÁNCHEZ, O.; MALO OCAÑA, M. A.; GARCÍA SERRANO, C., *El sistema de protección por desempleo y duración efectiva de los episodios de paro*, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Madrid, 2012. TOHARIA CORTÉS, L.; ARRANZ, J. M.; GARCÍA SERRANO, C.; HERNANZ, V., *El sistema español de protección por desempleo: equidad, eficiencia y perspectivas*, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, Madrid, 2009.

encuentran un empleo porque han quedado descualificados o, simplemente, porque no los hay, quedarían al margen de cualquier tipo de protección.

La segunda alternativa consiste en establecer los mecanismos necesarios como para que las situaciones de abuso no se produzcan o, al menos, se vean minimizadas. En esto consiste la activación de las políticas de empleo que, tradicionalmente, se han dividido en dos grandes grupos²⁹. De una parte, aquellas posturas que propugnan que la creación de empleo es un problema de desincentivos ante los que es necesario tomar medidas de control y sanción (“disciplina social”); frente aquellos otros que señalan que el problema radica en un déficit de cualificación y, por tanto, se vuelcan en no solamente proporcionar formación, sino en que ésta conecte y satisfaga las necesidades del mercado³⁰, por lo también reciben el nombre de *learnfare*³¹ o modelo de “integración social”.

Junto a esto, debe tenerse presente que las políticas de empleo pueden incidir en el desempleado desde una doble perspectiva, desde el plano material, a través de la propia regulación, como ocurría con el Derecho del Trabajo, y desde el plano instrumental, sobre la base de la eficacia de los distintos programas que se puedan poner en marcha.

En el primero de los planos es necesario que la regulación de las prestaciones por desempleo se articulen de tal forma que trabajar no suponga un desincentivo frente al cobro de la prestación, lo que exige tener en cuenta no solamente las cuantías monetarias de salario y prestación, sino el resto de elementos que se integrarían dentro de los beneficios y costes de cada una de esas dos opciones. Por ejemplo, la consideración social de trabajo y desempleo, la situación familiar, los costes asociados a la carga burocrática del desempleo (renovación de la demanda, cursos, etc.). A este respecto, resulta especialmente importante detenerse el modo en que la normativa reguladora del desempleo permite el trabajo, incluido a tiempo parcial y el autoempleo, o de qué forma su desempeño influye sobre la prestación (suspendida o la que se pueda generar).

En la segunda perspectiva, resulta imprescindible que asentemos y desarrollemos una cultura evaluadora en la que nos hemos iniciado a duras penas hace unos pocos años. Ello nos permitiría determinar cuál es la eficiencia de los distintos programas, suprimiendo, modificando o ampliándolos en función de tales

²⁹ LODEMEL, I.; TRICKEY, H., “Discussion: Workfare in the Welfare State”, en *An offer you can't refuse*, Policy Press, Bristol, 2001, pp. 294-343.

³⁰ JØRGENSEN, H., *Consensus, cooperation, and conflict: the policy making process in Denmark*, Edward Elgar, Cheltenham, UK; Northampton, MA, 2002, pp. 167-189. Sobre cómo se ha aplicado las teorías del *workfare* en los principales Estados europeos puede consultarse HANDLER, J. F., “Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract”, *Journal of European Social Policy*, vol. 13, 3, 2003, pp. 229-243.

³¹ Ad. ex. JØRGENSEN, H., *From a beautiful swan to an ugly duckling: Changes in Danish activation policies since 2003*, Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA), Aalborg (Dinamarca), 2009, pp. 2-3. Dinamarca sería, junto con Holanda, dos de los ejemplos más destacados en material de aplicación práctica del *learnfare*.

resultados. La evaluación no solamente es imperativo de un uso eficiente de los recursos públicos, sino de la propia efectividad de las políticas activas de empleo.

En el plano meramente cuantitativo, antes de la crisis económica, España había avanzado bastante en materia de inversión en este tipo de políticas. Así, en 2011, en plena crisis, mientras la Unión Europea gastó de media en políticas de empleo 1,891% de su PIB, del cual el 0,471% se destinó a políticas activas, el 1,208% a pasivas y el 0,212% a cubrir el funcionamiento de los servicios de empleo; España destinó el 3,695%, el 0,708%, el 2,881% y 0,106% respectivamente³². Nótese el escaso esfuerzo presupuestario que España dedica a los servicios públicos de empleo, lo que en buena medida afecta a su eficacia como agentes de empleo y determina el reducido éxito en su actividad de colocación a que hicimos referencia al principio de este trabajo. Por ofrecer un dato adicional, antes de la crisis económica, es decir, antes de la avalancha de desempleados que ésta generó, la tasa de intermediación laboral se situó en torno al 17% (una media del 16% de cuota de mercado y del 18% si nos referimos a la tasa de registro respectivamente)³³.

Pero a pesar de este esfuerzo, los resultados han sido escasos. Podría decirse que las políticas activas de empleo en España se caracterizan por su desequilibrio en cuanto al gasto; su descoordinación en cuanto a la regulación; y su falta de integración en su relación con las pasivas.

Desequilibrio porque buena parte de ese gasto va destinado a políticas activas para los que los estudios han mostrado su ineficacia en cuanto a la creación de empleo. De nuevo, para 2011, los datos reflejan que la partida más importante es la relativa a incentivos al empleo (28%), y ello sin tener en cuenta las que se refieren al emprendimiento y el autoempleo (12%). Las siguientes partidas, por orden de importancia sería la destinada a formación (20%), al funcionamiento de los servicios públicos de empleo (16%), la recualificación y el apoyo a determinados colectivos con especiales dificultades (12%) y, la creación directa de empleo (8%)³⁴. Aunque en 2012, el RDL 20/2012 intentó hacer “tabula rasa” en materia de incentivos, lo cierto es que luego se ha vuelto a emprender una nueva senda expansiva, de la que son ejemplos las distintas “tarifas planas”³⁵. Sea como fuere, los estudios que se han hecho al respecto han destacado que este tipo particular de política activa de

³² Fuente: Eurostat.

³³ Los datos se refieren al periodo comprendido entre 1996 y 2004. ALUJAS RUIZ, J. A., “El servicio público de empleo y su labor como intermediario en el mercado de trabajo en España”, *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 53, 2007, p. 34.

³⁴ Fuente: OCDE Indicators. También, Comisión Europea, “Tax and benefits database”.

³⁵ RDL 3/2014, de 28 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida (BOE 01-03-2012, n.º 52), luego prorrogada por tres meses por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre (BOE 30-12-2014, n.º 315) y finalmente sustituida por el “mínimo exento” del RDL 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (BOE 28-02-2015, n.º 51), que también crea una tarifa plana para autónomos. También las relativas a la contratación de jóvenes, de la Ley 11/2013, 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE 27-06-2013, n.º 179) y la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (BOE 17-10-2014, n.º 252).

empleo, la más importante en nuestro país, no sirve para crear empleo³⁶, sino para focalizar³⁷ el que se crea hacia los colectivos con mayores dificultades. Son estos los motivos que justificarían una reducción de los fondos públicos destinados a este tipo de políticas para redirigirlas a otras que, según las evaluaciones, arrojan mejores resultados, como las de índole formativo.

De otra parte, también se observa una cierta descoordinación en lo que hace a su regulación, así como, y este es un elemento tradicional en nuestro sistema de empleo, una insuficiente integración con las políticas activas de empleo. Así, aunque en los últimos años se habría producido un avance importante en lo que hace a la mejora de la ordenación de este tipo de políticas, de lo que se ha derivado una importante transformación operada por las dos últimas reformas laborales y por los RRDDL. 3/2011 y 14/2011, fundamentalmente³⁸, lo cierto es que estos cambios, ni han sido ordenados, sino más bien de aluvión, ni han alcanzado a la ordenación territorial de las políticas de empleo, por más que en las más recientes sí que se observa un cierta tendencia hacia la recentralización, auspiciada en parte por las últimas sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia³⁹ y justificada en la necesidad de garantizar la unidad de mercado (o “mercados”, el laboral y el económico).

De esta forma, aún está sin resolver la cuestión de cómo ordenar las acciones que en materia de empleo desarrolla el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales⁴⁰. En los dos primeros casos, porque no se ha terminado de encontrar cuál es el concreto encaje, quizá no de las activas y pasivas, cuya delimitación resulta relativamente clara, sino del conjunto de políticas de empleo en sí. La distinción doctrinal entre unas y otras no debe hacernos olvidar su unidad en el plano práctico, pues ambas tienen como elemento común el auxilio en la búsqueda de un nuevo empleo. La necesidad de integrar las políticas activas y

³⁶ TOHARIA CORTÉS, L. (DIR) Y OTROS, *El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social para el empleo en la Seguridad Social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional*, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Secretaría de Estado de Seguridad Social, 2008.

³⁷ PÉREZ DEL PRADO, D., *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

³⁸ Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo (BOE 19-02-2011, n.º 43) y Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (BOE 20-09-2011, n.º 226). Estos, junto con la reforma de 2010, supusieron una reestructuración importante de la Ley de Empleo. A partir de entonces, la reforma laboral de 2012 también introdujo cambios significativos, sucediéndose posteriormente un sinfín de modificaciones y supresiones continuas. Desde aquella, hasta diez normas distintas se han aprobado para reformar las políticas activas de empleo en España, estrategia de microreformas que quizá no sea la más idónea desde el punto de vista de la congruencia legislativa.

³⁹ STC 22/2014, de 13 de febrero (Rec. n.º 1763/2004).

⁴⁰ Sobre cómo queda esta última administración tras las últimas reformas en materia de empleo, ver NIETO ROJAS, P., “La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la estrategia española de empleo 2012-2014”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 114, 2012.

pasivas de empleo es un debate tan poco novedoso, como irresuelto. No obstante, al menos alguna propuesta novedosa se ha puesto encima de la mesa recientemente, como es el traspaso de la gestión de las políticas pasivas de empleo a las Comunidades Autónomas⁴¹, lo que al margen de su viabilidad jurídica, como mínimo plantea dudas tan inquietantes como sugerentes: ¿entra esto en confrontación con la caja única y, por tanto, con la Constitución? ¿cuáles serían los límites de la gestión de las políticas pasivas de empleo por parte de las Comunidades Autónomas? ¿podrían incluso crear sus propios “subsidios” por desempleo o complementos de los estatales? ¿qué capacidad tendrían en caso de querer emprender una ulterior segunda descentralización hacia los Entes locales?

Precisamente por lo que hace a los Entes Locales, o mejor dicho, a su relación en materia de política de empleo con las Comunidades Autónomas, lo cierto es que los avances han sido escasos aunque positivos, ampliándose el papel institucional recogido en el art. 4 de la Ley de Empleo. Aun así, también en sentido contrario ha corrido la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local⁴², al suprimir las competencias complementarias a que se refería el art. 28 LBRL y restringir la posibilidad de ejercicio de las competencias distintas a las propias (más comúnmente conocidas como “impropias”). No obstante, puesto que el art. 7.4 LBRL, veda su ejercicio «solo [...] cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública», cabe la posibilidad de que las Administraciones locales sigan prestando actividades en el ámbito de las políticas de empleo dentro del marco de tales límites. Sea como fuere, aun está por decidir cuál va a ser el concreto papel que la Administración Local va a jugar en materia de política de empleo y con qué concretos recursos contará para sufragarla.

⁴¹ EL PAÍS, “El PSOE trasladará la gestión del empleo a las comunidades autónomas”, *EL PAÍS*, 2015, en http://politica.elpais.com/politica/2015/06/29/actualidad/1435600345_053262.html.

⁴² BOE 30-12-2013, n.º 312.